POLÍTICAS EDUCATIVAS Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Simon Schwartzman, Cristián Cox
(editores)

Jason Beech, Cristián Cox, Luis Crouch
Andrés Delich, Renato Gazmuri, Amber Gove
Martin Gustafsson, Silvina Gvirtz, Gustavo Iaies
Robinson Lira Castro, Denise Vaillant, Rose Neubauer
Simon Schwartzman, Ghisleine Trigo de Silveira
Gilbert Valverde, Donald Winkler

COLECCION CIEPLAN



Dirección de Colección Cieplan: Eugenio Tironi

POLÍTICAS EDUCATIVAS Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

ISBN Nº 978-956-8601-57-7

www.uqbareditores.cl
Teléfono: (56-2) 224 72 39
Santiago de Chile

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Edición a cargo de Patricio González R.
Diseño de portadas Colección Cieplan: Caterina di Girolamo
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: ....

ÍNDICE

Capítulo 3

GESTIÓN DE LOS SISTEMAS ESCOLARES: ¿QUÉ CAMINOS SEGUIR?*

Rose Neubauer, Ghisleine Trigo de Silveira

Introducción

Este artículo tiene como objetivo específico examinar el papel de la autonomía de la escuela y la participación de la comunidad –estrategias de mejoramiento de la calidad de la enseñanza-aprendizaje– en el contexto de las reformas de gestión escolar ocurridas en las últimas décadas en América Latina.

Es necesario aclarar, sin embargo, que las reformas educacionales implementadas en la región a partir de 1970 articularon un amplio abanico de estrategias relacionadas con el financiamiento de la educación, la carrera docente y la formación inicial y continua del magisterio (tópicos que no serán tratados en este artículo).

El contexto político y social a finales de la década de 1970 y comienzos de la siguiente propició la discusión, en casi todos los países de América Latina, de propuestas de descentralización que enfatizaban y demandaban mayor autonomía y participación de la población en los más diferentes sectores gubernamentales, incluyendo ahí el de la educación. Este movimiento se manifestó junto con el inicio del proceso de apertura política, cambio de gobiernos militares a civiles y la reanudación del proceso electoral. Tales propuestas, por lo tanto, integraron un proceso más amplio de conquista y fortalecimiento de la democracia en la región, contraponiéndose a la extrema centralización de los gobiernos autoritarios de las dos décadas anteriores, lo que les confirió un carácter eminentemente político.

---

* A las autoras les gustaría destacar la importancia de las publicaciones del GDyA/Grupo de Descentralización y Autonomía en Educación del PREAL para la elaboración de este trabajo.

De esta forma, la democratización y la descentralización se constituyeron en mecanismos importantes de estabilidad política, pues ampliaron la posibilidad de resolución de conflictos entre grupos divergentes a través del diálogo y de la participación consensual. Posteriormente, a mediados de los años noventa, la descentralización, especialmente en la educación y la salud, sería considerada elemento dinamizador de eficiencia técnico-gerencial y del mejoramiento de la calidad de los servicios públicos mediante la ampliación de la autonomía y participación de los usuarios en la administración de los mismos.

Se apostaba que, una vez traspasados estos servicios a los gobiernos u organismos regionales y locales más próximos geográfica y culturalmente de los usuarios, estas instancias quedarían más expuestas a las presiones de la comunidad sobre cómo y dónde aplicar los recursos disponibles y, por lo tanto, más sensibles a la atención adecuada de sus demandas y necesidades. De igual modo, esta proximidad facilitaría también la transparencia y prestación de cuentas de los gestores, lo que contribuiría para disminuir la mala administración de los recursos financieros y equipamientos físicos, así como eliminaría las prácticas de clientelismo y nepotismo.

En resumen, en las tres últimas décadas, América Latina vivenció una gran cantidad de cambios políticos, administrativos y financieros que transformaron la descentralización en lema muchas veces visto como una panacea capaz de solucionar, como en un pase de magia, los graves y recurrentes problemas gerenciales y de falta de recursos de los países de la región.

En el área de la educación, aun cuando el analfabetismo disminuyó significativamente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, las estadísticas en los años ochenta indicaban la permanencia de un sistema de enseñanza fuertemente excluyente, con altas tasas de abandono y repitencia escolar, y un número poco significativo de alumnos completando la educación primaria (cuatro a seis años de escolaridad). Además de esto, el desempeño de los alumnos latinoamericanos en pruebas internacionales demostraba que la enseñanza ofrecida era de calidad insatisfactoria.

Tal diagnóstico postulaba la necesidad urgente de cambios en la gestión escolar, postulando una mayor descentralización, autonomía y participación, con el objetivo de garantizar mejor el uso de los recursos de la educación y transformar esta en un instrumento clave para la reducción de la pobreza, modernización de la sociedad, aceleración de la competitividad económica y disminución de la desigualdad social.

I. La gestión de los sistemas educacionales: un amplio debate

Al final de la década de 1980 se manifestó un clima de gran esperanza y mucho optimismo en cuanto a que las reformas de descentralización podrían contribuir significativamente al mejoramiento de la calidad de la enseñanza. La publicación conjunta de la CEPAL/UNESCO titulada «Educación y conocimiento: eje de la transformación productividad con equidad», de 1992, ejercería una gran influencia en las reformas ocurridas en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

En consecuencia, en los años venideros surgió una abundante y diversificada bibliografía sobre políticas públicas de descentralización educativa. La mayoría de las publicaciones discute y/o propone modelos y estrategias de reforma, o son estudios e investigaciones que analizan y relatan las diferentes experiencias de la región. Estos documentos tratan, casi siempre, de alguna reforma descentralizadora, con cambios en el patrón de gestión escolar, buscando hacer los sistemas educacionales más eficientes y asegurar una mejor adecuación de los proyectos pedagógicos a las diferentes comunidades escolares.

Paralelamente, y tal vez como resultado de las reformas de descentralización y autonomía en curso, aparece también en estas publicaciones un fuerte énfasis en los procedimientos de evaluación del desempeño y responsabilización de los sistemas educacionales medidos por los resultados de la evaluación, considerados imprescindibles para la garantía de una gestión eficiente que implique una disminución de la desigualdad en la oferta de los servicios educacionales.

En 2005, CEPAL y UNESCO lanzaron nuevamente una publicación conjunta titulada *Invertir mejor, para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, en la que hacen un análisis de las propuestas del documento de 1992 y de algunas reformas ocurridas en el período anterior. Esta nueva publicación estimulará la presencia de procedimientos de evaluación y responsabilización, así como la divulgación para la sociedad de los resultados del desempeño escolar y de las buenas prácticas educacionales.

Un estudio realizado por Grindle (2005) en 17 países de América Latina y el Caribe revela que, en cerca del 80% de este grupo, incluido Brasil, ocurrió o fue propuesta la descentralización política o devolución de la administración de escuelas hacia otros niveles de gobierno, tales como estados, municipios, dirigentes de unidades autónomas o privadas (Anexo I). Por otro lado, fueron menos frecuentes las propuestas de desconcentración o de delegación, vale decir, de autonomía financiera o autonomía total de la gestión de las escuelas, inclusive con contratación y despido de personal docente. En este último caso, el estudio apunta algunas experiencias de diferentes niveles de abarcamiento y duración en cincos países: Chile, Colombia, Brasil, El Salvador y Nicaragua.

El análisis de la mayoría de las reformas muestra que, en la realidad, ocurrieron procesos híbridos, con la presencia concomitante de dos o tres tipos de descentralización, en función del perfil y del contexto de las diferentes reformas.[1]

El tema de la gestión escolar, por lo tanto, viene ganando importancia en las políticas y en los debates pedagógicos de la última década, asociado a acciones de fortalecimiento de la autonomía de las escuelas, mayor participación de la comunidad, existencia de procedimientos sistemáticos de evaluación, prestación de cuentas y responsabilización –tratados a continuación– así como el del liderazgo del director, variable que pasará a ser considerada estratégica en la construcción de un nuevo modelo de gestión.

II. La autonomía escolar y el mejoramiento de la calidad de la educación

Autonomía, uno de los conceptos básicos de las sociedades democráticas, constituye un medio y no un fin en sí mismo. Es un proceso a ser articulado en el interior de la escuela y en la correlación de fuerzas con los organismos centrales y con la comunidad, para que la institución escolar pueda asegurar educación de calidad. Un proceso que exige la necesaria claridad sobre lo que se desea promover, sobre la identidad –de la escuela y del sistema educacional– que se pretende construir y los resultados a alcanzar.

---

[1] Winkler (2004), Groppello (1999) y Ornellas (2003) apuntan tres diferentes modalidades de descentralización: i) desconcentración: implica la delegación, por parte de los ministerios o secretarías de Educación, de mayores responsabilidades que recaen en los organismos administrativos regionales (departamentos o directorías) o locales (escuelas). En general, la desconcentración ocurre a través de decretos y resoluciones. Este sistema confiere mayor agilidad a la desconcentración para la implantación de cambios, considerando que estas son independientes de la aprobación del Legislativo. Por otro lado, la fragilidad de la desconcentración implica que las medidas propuestas pueden ser fácilmente revertidas frente a los intereses de recentralización; ii) devolución: también llamada de «descentralización política». Ocurre mediante la transferencia de responsabilidades, con o sin recursos, hacia otros niveles de gobierno. Este es un proceso más complejo y tiene necesariamente que estar amparado por legislación específica y, si es necesario, por garantías constitucionales. En la mayoría de las experiencias latinoamericanas hubo transferencia de atribuciones o recursos de la instancia nacional hacia los gobiernos regionales (provincias o estados) y también hacia instancias locales (municipios); iii) delegación: es un término relativamente nuevo en la literatura sobre descentralización y se confunde con lo que se designaba anteriormente como «autonomía escolar», ya que consiste en la transferencia de responsabilidades, recursos, contratación y despido de personal hacia las escuelas u otra forma de organización individual. En este caso, la descentralización deberá ser amparada por decretos gubernamentales o leyes reguladoras de los nuevos modelos de gestión.

El término *autonomía escolar* implica la transferencia de responsabilidades hacia la escuela, fase que va acompañada de los recursos para que esta pueda asumirlas. Los niveles de transferencia varían según la estructura de gerencia de los Estados, así como la modalidad de recursos transferidos: sumas de dinero (dinero), equipamientos, material didáctico, además de la estructura necesaria legal que hace viable esta transferencia. Además de esto, el poder central transfiere o disciplina el sistema de contratación de recursos humanos y el currículo escolar.

El nivel local tiene la responsabilidad de prestar cuentas de los recursos recibidos por medio de estructuras y procesos que también varían entre los sistemas. Una prestación de cuentas que, en algunos casos, se resume como el control contable de cómo los recursos fueron gastados. En otros, la escuela da cuenta también de sus resultados, expresados en términos del desempeño académico de los alumnos y de las tasas de aprobación, reprobación y evasión escolar.

Dos estrategias básicas son comúnmente señaladas: la transferencia de responsabilidad administrativa y/o de responsabilidad pedagógica. En el primer caso, la escuela recibe recursos financieros (cuyas reglas de aplicación pueden ser más o menos restringidas), puede captar y aplicar recursos complementarios, y la prestación de cuentas ocurre a nivel local. Con los recursos recibidos contrata recursos humanos, paga los salarios e invierte en la infraestructura física y en la adquisición de material pedagógico. Con la autonomía pedagógica, la escuela procede a las adecuaciones en el currículo oficial, de acuerdo con las necesidades, demandas y detalles locales, siempre en la perspectiva de asegurar aprendizajes significativos y una educación de mejor calidad.

Esta categorización no aprehende las múltiples posibilidades por las cuales la autonomía escolar se realiza, así como la íntima relación que se establece entre estas dos dimensiones. En el caso brasileño, por ejemplo, prácticamente todas las escuelas de los diferentes estados cuentan con alguna descentralización de recursos financieros,[2] aunque no tengan autonomía financiera para contratar y despedir profesores y funcionarios. Una condición que, evidentemente,

[2] En Brasil, el Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE), creado por la Resolución 12, de 10/05/1995, presta asistencia financiera, con carácter suplementario, a las escuelas públicas de la enseñana fundamental de las redes estatales, municipales y del Distrito Federal, y a las escuelas de educación especial. En el caso de las escuelas con más de 50 alumnos, los recursos son transferidos hacia las unidades ejecutoras (APMs, Caja Escolar o similares), creadas con el fin específico de recibir y ejecutar los recursos financieros transferidos por el gobierno federal; en las escuelas con menos de 50 alumnos, los recursos son enviados indirectamente por medio de las secretarías de Educación o prefecturas municipales de Educación. Para mayor información, consulte las notas nº 7 y 8.

tiene fuerte repercusión en el funcionamiento pedagógico de la escuela. En un estudio de Espínola (2006), esta concluye que la autonomía de la escuela para contratar y despedir profesores es variable, lo que parece impactar positivamente en el desempeño académico de los alumnos, lo que, de cierta forma, es comprensible, ya que esta autonomía aumenta el poder de control del director, padres de alumnos y consejo escolar.

Las experiencias de autonomía escolar realizadas en diferentes países de América Latina y el Caribe[3] varían significativamente. En El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, fueron transferidos recursos a las escuelas para que asumiesen toda la responsabilidad por su administración, inclusive por la contratación de recursos humanos. De cierta forma, una estrategia adecuada al momento político en que vivían: en el caso de El Salvador, escuelas rurales desvastadas por la guerra; en Nicaragua, un sistema educacional bastante deteriorado. En otras palabras, en estos casos, mediante la autonomía se buscó asegurar la sobrevivencia de los respectivos sistemas educacionales, solapados por las circunstancias; en otros casos, como en Chile –sistemas de *vouchers* para las familias de los alumnos– y en Brasil –desconcentración de recursos de la Asociación de Padres y Maestros– la autonomía se constituyó en un recurso para mejorar la eficiencia de las escuelas.

1. La experiencia de Nicaragua

En 1993 se inició la reforma nicaragüense mediante la inversión en la autonomía total de las escuelas como estrategia para enfrentar la desorganización del sistema educacional, suscitado por la lucha interna ocurrida en el país. Con la adhesión de escuelas voluntarias, la reforma fue estructurada de manera de fortalecer el contrato social entre padres y profesores, pasando a contar con su participación para el mejoramiento del desempeño de los estudiantes.

A lo largo del tiempo aumentó en forma significativa el número de escuelas que optaron por esta modalidad de gestión, totalizando en 1998 el 81% de las escuelas secundarias y el 50% de las primarias (Winkler 2004). Además de esto, el nivel de participación de las familias superó las expectativas de los mismos padres y del sistema educacional.

[3] El análisis aquí presentado tomó como referencia el artículo de Espínola (2006), en el que la autora describe las estrategias adoptadas en cada uno de estos países, además de detallar los resultados de la asociación entre el desempeño académico y los diversos factores que los explican.

En 1998 y 2001, las evaluaciones revelaron que los mayores progresos en el rendimiento escolar ocurrían en las escuelas en las que los directores y los consejos tenían autonomía en el área de salarios e incentivos, contratación y despido de personal, determinación de metas para la acción, información para la comunidad, mantenimiento de la infraestructura de la escuela y decisiones en el área pedagógica.

En 2004 se realizaron nuevos estudios sobre la base de los resultados de las pruebas de Español y Matemática, aplicadas en 2002 y 2004, a alumnos de escuelas primarias y secundarias, comparando el desempeño de escuelas autónomas y no autónomas (Arcia et al. 2004; King et al. 2006).

Entre otras, los diferentes estudios llegaron a las siguientes conclusiones:

- La autonomía impacta positivamente la eficiencia interna de la escuela, evidenciada por la reducción, a lo largo del tiempo, tanto de las tasas de reprobación y evasión escolar como del número de faltas de los profesores, ya que los incentivos estaban ligados a la frecuencia.
- En el aprendizaje de la lengua (español) hay una relación directa entre el desempeño académico y el mayor tiempo de la escuela como unidad autónoma, tanto en las escuelas primarias así como en las secundarias. Este resultado muestra el riesgo de la discontinuidad de las políticas educacionales al interrumpir experiencias potencialmente transformadoras antes de que ellas se consoliden.
- La autonomía mostró un impacto positivo sobre el desempeño académico en Español (mayor en el 3º grado de la escuela primaria), resultado que fue asociado a la actuación docente adecuada y a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes.
- No hubo diferencia significativa en el desempeño en Matemática entre las escuelas autónomas y las demás, lo que parece indicar que los profesores de esta disciplina enfrentan problemas tanto en relación al dominio de los contenidos como en cuanto a las estrategias adecuadas (Arcia et al. 2004).
- El Ministerio de Educación fue la instancia que más influyó en las escuelas para decidirse por la adhesión al programa de autonomía; ya en el interior de las escuelas, el director fue el líder indispensable para poner en práctica las prerrogativas de esta autonomía, apoyado fuertemente por los padres, ya que los profesores expresaban una visión menos positiva de esta modalidad de gestión. Asimismo, otra lección a ser aprendida dice relación con el compromiso con el cambio que debe ser asumido por la administración de los sistemas educacionales, ya que no siempre la demanda de la comunidad por la autonomía en la gestión de las escuelas tiene apoyo en el interior de las mismas.

2. La experiencia brasileña y el caso del estado de Sao Paulo

El movimiento para garantizar una mayor autonomía de las escuelas se inició en Brasil en la década de 1980, con el objetivo de estimular la participación de la comunidad en la gestión de los servicios públicos. Para esto, se emprendieron algunas estrategias, entre las cuales merecen destacarse especialmente:

- La formación de consejos escolares, cuyo objetivo era asegurar la presencia de todos los actores de la escuela en la elaboración de sus proyectos pedagógicos y en las demás decisiones de naturaleza administrativa-pedagógica.
- La creación de las APM (Asociación de Padres y Maestros) o de instituciones similares, instrumento legal que posibilitaría a la escuela recibir y administrar recursos financieros.
- La introducción del proceso electivo para escoger al director de la unidad escolar por la comunidad en contraposición al concurso público y designación política, métodos hasta entonces existentes.

Una investigación que abordaba el impacto de estas medidas en el desempeño escolar en 18 estados brasileños para el período 1981/1993 (Paes de Barros y Mendoza 1998) concluyó que cuando las tres medidas son tratadas en forma conjunta, el impacto es pequeño. Mientras tanto, el análisis de las medidas en forma separada mostró que el aumento de la autonomía financiera provocó el mayor impacto en el desempeño escolar, seguido por el de la actuación de los Consejos Escolares. La elección de directores, en contrario a lo esperado, no presentó ningún impacto.

En un artículo sobre el fortalecimiento de la autonomía de las escuelas brasileñas, Neubauer y Cruz (2006) relatan, entre otras, la experiencia de la descentralización de recursos ocurrida entre 1995 y 2002 en el gobierno federal y en el estado de Sao Paulo.

Según las autoras, en el caso específico del estado de Sao Paulo, en este período el programa de política educacional de la Secretaría Estatal de Educación, *Escuela de Cara Nueva*, tuvo como ejes principales: en el plano gerencial, la descentralización y desconcentración de la máquina administrativa, la racionalización y la mejor utilización de los recursos; en el plano educacional, la búsqueda de nuevos patrones de gestión escolar con mayor participación de la comunidad, fortalecimiento de la autonomía de la escuela y mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

Varios cambios ocurrieron simultáneamente: al mismo tiempo que la Secretaría Estatal de Educación desarrollaba un sistema de fortalecimiento de la autonomía de las escuelas de su red –que tendría como punto de partida la

desconcentración de recursos hacia las mismas–, se inició un fuerte proceso de descentralización, por el cual volverían a traspasarse a los municipios –a través de varios convenios y con el apoyo de una nueva legislación federal[4]– más de un millón de alumnos, así como los recursos financieros, humanos y edificios escolares necesarios para la atención de esta comunidad escolar.[5]

3. Desconcentrar: el nuevo lema

Una vez que el nuevo lema de la administración pasa a ser el desconcentrar poder y redirigirlo a las escuelas y fortalecerlas, se decidió que algunas sumas de dinero fueran entregadas nuevamente y en forma inmediata a las unidades escolares, sin necesidad de algún plan o proyecto.

Después de establecer un alumno/año «per cápita», la Secretaría Estatal de Educación de Sao Paulo volvió a transferir recursos para una fundación vinculada con ella, para que esta firmase, ya en 1995, 5.800 convenios con la APM,[6] destinados al mantenimiento y conservación de los equipamientos y predios escolares. En la medida en que la fundación era una empresa estatal y no un organismo de la administración directa, tenía condiciones legales para hacer, con rapidez, convenios con las APM de las escuelas, por ser estas entidades de derecho privado, sin fines de lucro –un sistema semejante sería usado por el Ministerio de Educación[7] en los años siguientes.

---

[4] El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental de Valorización del Magisterio (FUNDEF), instituido por la Enmienda Constitucional Nº 14, del 12 de septiembre de 1996, fue implantado nacionalmente, en enero de 1998, cuando pasó a tener vigor un nuevo sistema de redistribución de recursos destinado a la enseñanza fundamental. Para mayores detalles, consulte http://www.mec.gov.br

[5] Para mayores detalles consultar Secretaria de estado da Educação de São Paulo (1997 y 2002).

[6] La APM es la unidad ejecutiva más común de las escuelas públicas del país y puede asumir diferentes nombres, como Caja Escolar y Cooperativa Escolar, entre otros. Una vez que en Brasil las escuelas dejan de ser unidades de gasto, tienen limitaciones para recibir recursos financieros; en consecuencia, la APM pasa a ser una entidad jurídica de derecho privado que puede recibir recursos financieros. En el caso del estado de Sao Paulo, el Estatuto-Patrón de las Asociaciones de Padres y Maestros (Decreto 11.983, del 15 de diciembre de 1978) establece que las entidades, organismos auxiliares en la escuela, podrían recibir recursos y firmar convenios (art.6º); en 2004, un nuevo Estatuto Patrón fue creado (Decreto 48.408, del 6 de enero de 2004), explicitando la naturaleza de la APM como persona jurídica.

[7] Este fue el mismo sistema usado por el Ministerio de Educación para volver a transferir recursos directamente a las escuelas, a partir de 1998, a través del Programa Dinero Directo en la Escuela. El ministerio, de forma similar, volvió a traspasar los recursos a una fundación vinculada al mismo, Fundación Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE).

Con la medida recién mencionada se eliminaba definitivamente la dependencia de las escuelas de la burocracia estatal, para efectuar acciones simples como arreglar un muro o sustituir vidrios quebrados. En el primer año, el total vuelto a traspasar por la Secretaría Estatal de Educación de Sao Pulo fue de 45 millones de reales, cantidad que las escuelas usaron con agilidad y competencia.

En los años siguientes ocurriría una desconcentración cada vez mayor de recursos hacia las escuelas, destinados a la adquisición de un abanico extremadamente diversificado de materiales, equipamientos y servicios, inclusive de naturaleza pedagógica. La administración central de la Secretaría Estatal definió *dónde* se aplicarían los recursos y lo hizo siempre de acuerdo con los principios del Programa *Escuela de Cara Nueva*. Veamos el ejemplo de los materiales didácticos. La administración tenía como objetivo estimular la organización de salas ambientes de aprendizaje en las escuelas y el uso de materiales didácticos en la sala de clases, porque varias investigaciones mostraban que el acceso a ellas influenciaba el desempeño de los alumnos. Así, envió recursos para que las escuelas adquirieran sus materiales didácticos y equipamientos de informática pedagógica presuponiendo que, con esta autonomía para hacerlo, la escuela haría una elección más adecuada contemplando sus reales necesidades. Para apoyar las opciones de los equipos escolares, especialistas elaboraron manuales con indicaciones de materiales relativos a los diferentes componentes curriculares y criterios para evaluar su calidad pedagógica y física; no eran indicados proveedores ni cantidades a ser adquiridas.

Del mismo modo, se tomaron medidas para verificar el uso y la rendición de cuentas de estos recursos. Un equipo de las escuelas recibía capacitación sobre cómo rendir cuentas de los recursos recibidos, enviados en dos o tres cuotas anuales, cada una liberada a partir de la rendición de cuentas de la cuota anterior. Además de esto, se contrató una institución especializada en auditoria financiera[8] para controlar la rendición de cuentas de las escuelas, que era enviada posteriormente al análisis de la Secretaría de Hacienda y al Tribunal de Cuentas del Estado.

Al mismo tiempo, el gobierno estatal llevó adelante una campaña en la que convocaba a las familias a participar de las APM y a ayudar a decidir *qué y cómo* hacer para que los recursos enviados fueran utilizados de la mejor forma posible por las escuelas.

---

8 Fundación Instituto de Investigaciones Económicas (FIPE) vinculada a la Facultad de Economía de la Universidad de Sao Paulo.

Hasta el final de la primera gestión, la Secretaría Estatal de Sao Paulo volvió a traspasar a las escuelas de su red 381 millones de reales y a finales de 2002, este total alcanzaba los 981 millones de reales; es decir, cerca de US$ 500 millones (valores de julio de 2007), para las más diferentes acciones: mantenimiento, reformas y adecuaciones de ambientes pedagógicos, adquisición de material didáctico, ampliación de salas de clase, etc.

En Brasil, el Ministerio de Educación, por otra parte, optó por un sistema de volver a traspasar los recursos para financiar los proyectos pedagógicos de las escuelas, iniciativa semejante a la ocurrida en Chile y en algunos países de América Latina, por lo que en 1998 creó el *Fundescola*, un programa financiado con recursos de préstamo internacional. Para recibir recursos de este fondo, la escuela debía elaborar varios planes y proyectos estableciendo metas a ser cumplidas por los diferentes niveles y jerarquías del sistema (Espínola 2006).

4. Desconcentrar la elección y centralizar la adquisición: un abordaje alternativo

En forma coherente con la política de desconcentración de recursos, adoptada desde 1996, la Secretaría de Educación recurrió a estrategias alternativas, solamente cuando este procedimiento no se reveló posible frente a determinadas circunstancias. Un ejemplo de esto fue la adquisición de libros para la enseñanza media. En razón de las eventuales dificultades en la desconcentración de las compras, a causa del pequeño número de librerías en el interior del estado, y de la pequeña margen de rebaja de precios en razón del número de ejemplares a ser adquirido por cada escuela, la Secretaría de Educación optó por la siguiente solución: desconcentrar la elección y centralizar la adquisición. Para esto, adoptó la siguiente estrategia:

- Inscripción de libros por las editoriales interesadas en participar del proceso, convocadas por medio de la publicación de un aviso público.
- Evaluación y selección de los títulos más adecuados para los jóvenes de la enseñanza media, con el apoyo de especialistas de universidades públicas.
- Elaboración de sitios para estar disponibles en internet para la divulgación de los catálogos de libros utilizables para la elección.
- Lanzamiento del programa en canal de red abierta de televisión, con la participación de alumnos de la enseñanza media y escritores brasileños.
- Selección del material por parte de las escuelas sobre la base del catálogo disponible, y pedido de nuevos títulos debidamente justificados; finalización del pedido de la escuela.

- Negociación con las editoriales, adquisición y posterior envío a las escuelas.

Este proceso contó con la amplia participación de todas las escuelas y el involucramiento de la comunidad literaria. Entre sus innumerables ventajas es posible destacar:

- Ahorro de cerca de un 60%, cuando se considera la diferencia entre el precio de tapa de los libros adquiridos y el precio negociado con las editoriales.
- Coherencia del sistema adoptado por la política descentralizadora más amplia de la administración, permitiendo economía a la vez que respeto a las opciones del equipo escolar.
- Estímulo a la lectura de diversos géneros y mayor familiaridad de la escuela con el universo bibliográfico disponible.
- Estímulo al uso de los laboratorios de informática de las escuelas y de la red de internet, como una estrategia de gestión escolar y de comunicación eficiente entre los niveles del sistema.

5. Algunas lecciones del impacto de las experiencias de autonomía escolar en América Latina

Los estudios aquí presentados sobre experiencias de fortalecimiento de la autonomía de las escuelas y la desconcentración de recursos ocurrida en América Latina parecen indicar que:

- La escuela administra mejor los recursos cuando tiene autonomía para hacerlo.
- Las compras descentralizadas son más competitivas y económicas.
- La autonomía perfecciona la práctica escolar en general y genera en las escuelas una autoimagen positiva.
- El éxito y la consolidación de estrategias de desconcentración de recursos y el fortalecimiento de la autonomía de las escuelas exige continuidad y consistencia de las políticas educacionales.

Espínola (2006) va más lejos y afirma que si bien los cambios en el patrón de gestión administrativa estimulan a las escuelas a racionalizar el uso de los recursos financieros, reduciendo pérdidas, los desdoblamientos significativos en el desempeño escolar solo ocurren cuando:

- Las escuelas disponen de mecanismos para contratar y despedir profesores, además de evaluar su desempeño. Bajo el monitoreo de padres y del Consejo de Escuela, se reduce significativamente el ausentismo de los profesores.
- Los alumnos son apoyados por los profesores –que visitan las familias siempre que sea necesario– y por los padres, que los estimulan y/o apoyan en la resolución de las tareas escolares e incluso para que no falten a clases.
- Los resultados del desempeño de los alumnos se presentan y discuten con los profesores.

Los dos primeros ítems describen situaciones que amplían el tiempo dedicado al aprendizaje, razón por la cual estas estrategias acaban por perfeccionar el desempeño escolar. A su vez, la discusión de los resultados de desempeño escolar, además de permitir reflexiones sobre las prácticas pedagógicas, retroalimentando la actuación docente, disemina y refuerza una mayor receptividad al uso eficiente de la evaluación.

Los estudios referidos anteriormente refuerzan la percepción de que la autonomía en la gestión administrativa debe estar al servicio de la gestión pedagógica y asegurar los medios y dinámica necesarios al desarrollo del proceso de la enseñanza y el aprendizaje.

III. Participación y mejoramiento de la calidad de la educación

Si la *autonomía* es un medio –y no un fin en sí mismo– es fundamental que propicie, fomente y resulte en un compromiso de acción que posibilite la existencia de diferentes estrategias para garantizar las condiciones necesarias de una gestión compartida.

Autonomía, por lo tanto, no se construye sin la *participación* del equipo escolar y de la comunidad; a su vez la escuela no se hace participativa en un pase de magia, especialmente porque este movimiento va a contramano de la cultura social y educacional históricamente existente en América Latina. Esto significa, por lo tanto, que la comunidad escolar y la población, en general, necesitan ser estimuladas para integrarse a las escuelas y participar de su quehacer cotidiano, así como tener una imagen positiva de las posibilidades de esta participación en el mejoramiento de la calidad de la educación.[9]

---

[9] Aun cuando algunas comunidades demanden espacios que amplíen su participación en las escuelas y en los procesos de mejoramiento de la educación, y las acciones vinculadas a este tipo de reivindicación desarrolle un capital social en términos de conocimiento y autoconfianza, esta no es la regla. Esto significa que el aumento de la participación debe ser un movimiento

En principio, la *participación* puede ocurrir en varias áreas de la gestión escolar, tales como:

- En el dominio de la gestión institucional, con la definición de las orientaciones filosóficas generales y estratégicas de la escuela.
- En el área de la gestión pedagógica, en que se da el desarrollo curricular, es decir, el proceso de enseñanza y aprendizaje en sus diversos aspectos.
- En el área de la gestión de recursos físicos, humanos y financieros, en que se desarrollan las acciones para asegurar el apoyo para el adecuado funcionamiento de la gestión institucional y pedagógica.
- En el área de la gestión de la cultura y del clima escolar, en que se profundizan los aspectos relacionados con la tradición de la escuela, sus normas y reglamentos, incluidas las actividades relativas a las relaciones interpersonales que se establecen en su interior.
- En el área de gestión de las relaciones de la escuela con el entorno, en que se definen y realizan los procedimientos por los cuales la escuela se relaciona con otras instituciones o actores externos.

Un estudio sobre la participación escolar en América Latina revela que, en la región, siete países confirieron un lugar estratégico a la creación de Consejos Escolares en sus reformas educacionales: en Bolivia y en Brasil, cada escuela pasó a contar con un «Consejo Escolar»; en Panamá, además de los Consejos de Escuela, se crearon Consejos Escolares Regionales; en Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua se implementaron Consejos de Padres (López 2005). Entre estos países se registró una variación significativa en la amplitud que abarca y las modalidades de acciones desempeñadas por los respectivos consejos, conforme el cuadro en el anexo (ver Anexo II), que presenta un mapeo de estas acciones según su área prioritaria de actuación.

El análisis cuidadoso de este mapeo muestra que:

- La participación de los consejos es relativamente menor en las orientaciones filosóficas generales y estratégicas de la escuela.
- En la gestión pedagógica, la participación de los consejos se amplía en aspectos relacionados con la organización de los tiempos escolares,[10] el

promovido por el propio sistema educativo y por agentes externos a la comunidad, como asociaciones y entidades no gubernamentales.

[10] La organización de los tiempos escolares puede parecer de menor importancia frente a cuestiones que tocan más de cerca el currículo; mientras tanto, muchas veces la escuela pierde la oportunidad de mejor gerenciar el tiempo escolar en función de los resultados a ser alcanzados. La

cumplimiento del calendario y el seguimiento de los resultados alcanzados por los alumnos.

- La gestión administrativa es el área en que la participación más se diversifica, con aumento de la colaboración y responsabilización de los consejos en las actividades de naturaleza financiera, en especial las relacionadas con el mantenimiento de la infraestructura física de la escuela.
- En lo que se refiere al clima escolar y a las relaciones de la escuela con su entorno es lamentable observar que la participación de los consejos es incipiente, ya que varias investigaciones indican que diferentes dinámicas y procesos ocurridos en estas áreas influyen en el mejoramiento en la calidad de la educación.

Mientras, el análisis del Anexo II muestra un balance positivo, en el que se observa una clara transformación de las atribuciones de los consejos, pasando de ser meros receptores de informaciones sobre el funcionamiento de la escuela a convertirse en participantes activos en la vida de la misma, no solamente en los aspectos administrativos sino también en el proceso de enseñanza y aprendizaje. En Brasil, se manifiesta una participación todavía tímida e incipiente, prácticamente restringida a la aprobación de los gastos de la escuela en el área de la infraestructura; entre los países de América Central, hay evidencias de contribuciones importantes en la gestión escolar.

1. La experiencia del proyecto CERCA

Los estudios sobre escuelas asociadas al proyecto CERCA[11] (Lópes 2006; Arcia 2004; CERCA 2004) –implementado en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana– con diferentes grados de participación de las familias en la vida escolar, ofrecen evidencias de que hay un impacto positivo en la calidad de la educación en los casos en que la participación es mayor.

Para analizar el grado de participación de los padres en las escuelas se creó una escala con cinco gradaciones, asociando a cada una de ellas el tipo de acciones mediante las cuales se manifiesta esta participación, tal como se aprecia en el Cuadro Nº 1, a continuación:

---

mediación de los padres representa, en principio, una ganancia potencial en favor del aprendizaje, siempre que no existan conflictos de intereses entre los diferentes docentes respecto del tema.

11 Proyecto de Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centroamérica (CERCA) es un programa financiado por organizaciones internacionales con el objetivo de incrementar la participación de los padres en el gerenciamiento de las escuelas de países de América Central y generar condiciones para que las familias, así como la comunidad del entorno, actúen activamente en la mejoría de la calidad de la educación básica.

Cuadro Nº 1

ESCALA DE CLASIFICACIÓN: NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS EN LA VIDA DE LA ESCUELA

Ninguna participación	*Básico*	*Medio*	*Bueno*	*Excelente*
Manda al hijo a la escuela	Participa individualmente de actividades de la escuela cuando se le solicita.	Además de las actividades del nivel básico, las siguientes:	Además de las actividades del nivel medio, las siguientes:	Además de las actividades del nivel bueno, las siguientes:
No se relaciona con las actividades de la escuela	Provee y gerencia recursos materiales solicitados.	Participa organizadamente en la escuela.	Monitorea la rendición de cuentas de la escuela.	Exige que la escuela rinda cuentas en un sentido más amplio.
	Responde a invitaciones de los profesores.	Solicita informaciones.	Participa de la gestión administrativa de la escuela.	Participa organizadamente de la gestión pedagógica y de los procesos de aprendizaje.
	Recibe la información que le mandan.	Participa de esfuerzos colectivos para el mejoramiento de la infraestructura y servicios de la escuela.	Apoya a sus hijos para que realicen tareas escolares.	Participa de redes locales y regionales para conseguir cambios en las políticas escolares.
	Es sensible a las necesidades educacionales.	Está consciente de la importancia de la educación y de su papel.	Apoya a la escuela en la elaboración de materiales didácticos. Sabe cómo apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación.	Participa efectivamente en el perfeccionamiento de la calidad de la educación.

Fuente: López (2006).

De acuerdo con esta escala:

- Mandar al hijo a la escuela es una obligación y no significa ningún grado de participación de los padres en la gestión escolar.[12]
- El nivel básico de participación ocurre cuando los padres son sensibles a las necesidades educacionales, proporcionando recursos materiales solicitados y mostrándose receptivos a los mensajes e invitaciones de la escuela,

[12] En el caso del Programa *Beca Escuela*, desarrollado por el gobierno brasileño, se pierde una buena oportunidad de incentivar a que los padres amplíen su participación en la vida escolar de sus hijos. En efecto, el referido programa concede ayuda mensual de 15 reales para los niños de 6 a 15 años que frecuentan y asisten a clases. El programa contempla, como máximo, a 3 niños por familia, y la renta familiar, dividida por el número de personas que la componen, no puede ser superior a 90 reales. El pago se hace por medio de tarjetas magnéticas y, cada tres meses, solamente se verifica la frecuencia de los niños; si las inasistencias sobrepasaran el 15%, el beneficio puede ser suspendido. En otras palabras, se estimula que los padres manden a los hijos a la escuela, un criterio que puede contribuir para aumentar la cobertura educacional, pero no la calidad de la educación.

involucrándose con determinadas actividades o dirigiéndose a la escuela para hablar con profesores, siempre que sean solicitados.

- El grado máximo de participación es aquel en que los padres apoyan a los hijos en la realización de tareas escolares y se involucran organizadamente en la vida escolar, en los procesos de mejoramiento de la infraestructura básica y de recursos, en la gestión administrativa y pedagógica, inclusive por medio de la elaboración de materiales didácticos. En este nivel, los padres también exigen que la escuela rinda cuentas de sus procesos y resultados. Además de esto, su participación extrapola los límites de la sala de clases: estos padres participan de otros grupos organizados para reivindicar cambios en las políticas educacionales.

A partir del examen de diferentes escuelas, el estudio de López (2005) concluye que la participación de las familias, organizadas por medio de asociaciones o asambleas, varía mucho según los segmentos que las componen y la manera por la cual los participantes se suman a ellas.

En general, la mayoría de las escuelas investigadas presentó un nivel básico de participación. Aun siendo esa participación incipiente, reveló un impacto positivo sobre la infraestructura de la escuela y la gestión de recursos financieros, constituyendo, por lo tanto, iniciativas que contribuyen indirectamente a mejorar la calidad de la educación.

Las escuelas que presentan un nivel alto de participación, generalmente se sitúan en comunidades que tienen un capital social fortalecido por un proceso compartido de luchas históricas por mejores condiciones de vida. Vale recordar que esta participación acaba beneficiando a toda la comunidad y no solamente a las escuelas. Esto porque madres, padres y líderes locales tienen acceso a los recursos de la escuela para su propio aprendizaje, lo que se torna un factor de incremento al capital social ya acumulado.

Las modalidades de participación que interfieren positivamente en la calidad de la educación convergen en un mismo objetivo: aumentar el tiempo dedicado al aprendizaje en la sala de clases y fuera de ella.

Un buen ejemplo es el del Banco de Padres, experiencia nicaragüense en que las madres y padres apoyan la actuación docente, asumiendo la regencia de grupos en eventuales ausencias de los profesores. En esta experiencia, los padres que ya habían sido profesores se ofrecieron para colaborar con la escuela; la lista se amplió posteriormente con la adhesión de nuevos voluntarios. Después de la fase de organización del Banco de Padres, el grupo de voluntarios pasó a ser preparado por los profesores cuando el profesor necesitaba ausentarse: uno de estos voluntarios era solicitado y recibía información sobre los contenidos escolares a ser reforzados durante las clases bajo su regencia. En

otras circunstancias, los padres pasaron a recibir orientaciones para dar clases de refuerzo en sus propias residencias para alumnos con dificultades académicas (CERCA 2004).

Otro buen ejemplo es lo ocurrido en El Salvador, en donde se da la colaboración de los padres en la elaboración de material didáctico y en calidad de monitores de grupos o regentes de proyectos de refuerzo y recuperación; incluso, en el estímulo a los hijos para que realicen las tareas escolares propuestas por los profesores.

Los estudios sobre participación muestran, sin embargo, que existen factores y circunstancias que conspiraron contra el proceso de volver la escuela más participativa, tales como el clientelismo y el sectarismo político en las escuelas y comunidades, el asistencialismo y la resistencia de los sindicatos (CERCA 2006). La resistencia de los sindicatos, por ejemplo, ocurre en parte porque la inserción de los padres en la rutina de las escuelas aumenta el poder de supervisión y de control sobre el cumplimiento de los horarios y del calendario escolar, con resultados positivos y comprobados por la reducción del ausentismo docente. La reacción de los sindicatos se torna todavía mayor cuando las estrategias de participación de los padres llegan a la esfera de la sala de clases (los padres sustituyen a los profesores ausentes, promueven estudios de refuerzo escolar, elaboran materiales didáctico-pedagógicos, etc.).

Los estudios concluyen, sin embargo, que cuanto más las escuelas se aproximan al patrón *excelente*, vale decir, de mayor grado de participación, aumentan sus posibilidades de mejoramiento de la calidad de la educación.[13] En general, hay mayor grado de participación en las escuelas que ya tienen una cultura de gestión democrática, asegurando espacio para que madres y padres compartan responsabilidades. Cuando la participación alcanza niveles bastante altos, pero se restringe al ámbito de las cuestiones administrativas, no siempre está asegurada la posibilidad de incremento de la calidad de la enseñanza.

Finalmente, es importante resaltar que, contrariando el ideario que se construyó a este respecto, los estudios corroboran la idea de que, a pesar de las limitaciones impuestas por las condiciones de pobreza, analfabetismo y desigualdad social, la participación de los padres como resultado del aumento de

[13] Estudios revelan que, teóricamente, se puede conseguir una educación de calidad incluso sin la participación de la comunidad, en algunas circunstancias bastante particulares, como la de escuelas privadas dotadas de infraestructura física y financiera, además de un proyecto pedagógico claramente definido: también en el caso de escuelas experimentales que cuentan con recursos específicos para implementar un determinado tipo de propuesta pedagógica. En las escuelas que huyen de este patrón, la participación es fundamental tanto para asegurar los recursos necesarios que ofrezcan un buen nivel educacional, como para que los currículos sean estructurados de manera de atender a las demandas y contextos locales (CERCA 2004).

la autonomía administrativa de las escuelas, genera un impacto directo en la calidad de la enseñanza-aprendizaje.

2. Los Consejos Escolares: el caso brasileño

Romper el muro de aislamiento que, en la mayoría de las veces, rodea a la escuela pública, no es tarea fácil en la educación brasilera. Una tare que, aunque venga siendo realizada hace décadas, todavía le falta mucho por hacer.

El fortalecimiento de los Consejos Escolares fue siempre encarado como instrumento, por excelencia, para estimular la participación de los diferentes actores escolares en la elaboración y seguimiento del proyecto pedagógico de la escuela, con el objeto de adecuarlo a las necesidades y características de su comunidad escolar. En consecuencia, las legislaciones del gobierno federal y de los diferentes estados vienen progresivamente enfatizando este tema.

En Brasil, el primer Consejo de Escuela data de 1953, institucionalizado en el estado de Sao Paulo. Pero será solo al final de la década de 1970 que comienzan a surgir experiencias de gestión colegiada en escuelas de educación básica. En 1977, en el estado de Minas Gerais, el estatuto del magisterio público hace mención al *Colegiado de Escuela*, compuesto solo por profesores, con atribuciones prácticamente restringidas a las cuestiones de la carrera docente. En el mismo año, en el estado de Sao Paulo, en los estatutos de las escuelas de 1º y 2º grado, surgen los *Consejos Escolares*, con función consultiva, compuestos por representantes de los profesores, de la Asociación de Padres y Maestros, además del director, vicedirector y secretario; en las escuelas de 2º grado participaban también representantes de alumnos.[14]

A partir de la Constitución de 1988, en que el principio de la *gestión democrática de la enseñanza pública* fue asegurada, surgen Consejos Escolares en varios estados y municipios brasileños. En 1996, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional dejó a cargo de los entes federativos la definición de normas que asegurasen la gestión democrática de la enseñanza pública, respetando dos principios: la participación de las comunidades escolar y local en Consejos Escolares o equivalentes y la participación del equipo escolar en la elaboración del proyecto pedagógico de la escuela.

En 2004, el Ministerio de Educación brasileño mapeó las funciones y/o actividades atribuidas a los Consejos Escolares, sobre la base de un estudio de

---

[14] En 1984, el Consejo Escolar pasó a tener función deliberativa; en 1985, fueron restablecidos los poderes del Consejo Escolar y alterada su composición: 25% de padres, 25% de estudiantes, 40% de profesores, 5% de especialistas y 5% de funcionarios.

la legislación de las secretarías de Educación de 18 estados brasileños.[15] Tales actividades fueron organizadas en grandes áreas: planificación de la escuela, proyecto pedagógico, recursos físicos y financieros, relaciones escuela-comunidad, cuestiones administrativas y disciplinarias, y la gestión del mismo Consejo Escolar. A su vez, para cada actividad presente en la legislación examinada se previó una función o modalidad de actuación del Consejo, vale decir: deliberativa, consultiva, fiscal y movilizadora[16] (ver Anexo III).

Según se puede observar en el Anexo III, las normas que rigen el funcionamiento de los Consejos Escolares en los diferentes estados brasileños son bastante heterogéneas. A pesar de esto se verifican algunas tendencias cuando se examinan las áreas más significativas de actuación de los Consejos en estas normas legales:

- *Planificación escolar:* las funciones son predominantemente deliberativas y/o consultivas; llama la atención que solamente 2 de los 18 estados hayan atribuido a este organismo la función de *supervisión general* en las cuestiones afectas a esta área en particular.
- *Proyecto pedagógico:* predominan las funciones consultivas; es lamentable que la legislación dispense al Consejo de deliberar y fiscalizar tanto la ejecución/evaluación del proyecto pedagógico como la propuesta curricular desarrollada por la escuela, razón primera de la creación de estos Consejos. En otras palabras, el Consejo es legalmente poco estimulado a involucrarse en estos aspectos determinantes del mejoramiento de la calidad de la enseñanza.
- *Recursos físicos y financieros:* mientras la función de movilización de los Consejos aparece tímidamente en las áreas anteriores, aquí surge con cierto predominio, comparada solamente con las acciones de naturaleza deliberativa. Hay poco énfasis en la función fiscal, lo que parece revelar cierta incoherencia: el Consejo delibera sobre la destinación de recursos financieros, moviliza la comunidad para su obtención, pero no se coloca, por lo menos en el plano de la legislación, la responsabilidad de fiscalizar cómo estas acciones se realizan.

---

15 Las informaciones refieren a los estados de Halagaos, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraib, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarin, Sao Paulo, Sergipe y al Distrito Federal.

16 En esta definición se tomó como referencia la interpretación del significado de los verbos usados en las respectivas legislaciones así categorizados: *función deliberativa* –decidir, deliberar, aprobar, elaborar; *función consultiva* –opinar, emitir, parecer, discutir, participar; *función fiscal*: fiscalizar, hacer seguimiento, supervisar, aprobar prestación de cuentas; *función de movilización*: evaluar, promover, estimular y otros no incluidos en las categorías anteriores.

- *Relaciones escuela-comunidad:* predominan en esta área las acciones de fiscalización, como si la presencia de la comunidad representase un daño potencial para la escuela. Además de esto, en ningún estado la legislación propone algún tipo de acción movilizadora de estas relaciones, lo que corrobora la percepción de que no hay incentivo en las normas legales para acelerar la participación de la comunidad en la institución escolar.
- *Gestión del Consejo Escolar:* en esta área las acciones previstas en la legislación prácticamente se restringen a la elaboración de normas o de estatuto y elección de presidente, una función deliberativa en 7 de los 18 estados. La legislación de ningún estado prevé que los Consejos ejerzan función deliberativa en cuanto a la capacitación y/o desligamiento de sus miembros. En fin, según lo expuesto, se manifiesta una legislación todavía poco atenta a la necesidad de invertir en la formación de los consejeros y en la autonomía del funcionamiento de esta instancia de decisión escolar.

En el mismo período, el Ministerio de Educación creó el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares[17] con el propósito de ampliar la participación de las comunidades escolar y local en la gestión administrativa, financiera y pedagógica de las escuelas públicas: promover, en sociedad con los sistemas de enseñanza, la capacitación de consejeros escolares; estimular la integración entre los Consejos Escolares; apoyar los Consejos Escolares en la construcción colectiva de un proyecto educacional en el ámbito de la escuela; y promover la cultura del monitoreo y evaluación en el ámbito de las escuelas para la garantía de la calidad de la educación.

Queda la expectativa de que la actuación del Ministerio de Educación –que no cuenta con una red de escuelas– pueda establecer una sinergia con las secretarías estatales y municipales de Educación para que este programa vaya más allá de las buenas intenciones y tenga desdoblamientos efectivos en las escuelas públicas brasileras.

3. Cómo perfeccionar la participación: algunas conclusiones

Las reflexiones y resultados de los estudios aquí presentados posibilitan hacer inferencias sobre algunos aspectos a ser considerados en el proceso de mejoramiento de la participación de la comunidad en la vida de la escuela.

---

[17] Visitar http://portal.mec.gov.br/seb.

Al terminar, es necesario destacar los aspectos más críticos de la gestión participativa en contraposición a la gestión autocrática: la aparente morosidad de los procesos decisivos, la constante tensión provocada por la negociación entre los diferentes grupos que se forman en el interior de la escuela y la constatación de que, en muchos casos, la participación queda como rehén de un grupo restringido de padres y profesores, lo que, de cierta forma, atestigua contra el principio de la representatividad.[18]

Cabe desde luego resaltar que los diferentes estudios sobre la autonomía y participación debilitan las representaciones negativas que circulan en los medios educacionales, según las cuales el nivel socioeconómico de los padres no los habilita a cooperar en los procesos de mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Ellos muestran que, si por un lado, padres con mayor nivel socioeconómico impactan directamente en el aprendizaje de los hijos cuando los auxilian en las tareas escolares, por otro lado, padres con menor nivel socioeconómico impactan indirectamente en el aprendizaje, cuando su actuación en el control de las escuelas reduce el número de faltas docentes, aumentando el tiempo de enseñanza y aprendizaje.

El examen de la literatura identifica algunos aspectos que posibilitan el aumento de la participación y su impacto en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza:

- No perder de vista el foco de la participación escolar: mejorar la calidad de los aprendizajes asegurados a los alumnos por medio de la calificación de la escuela. No se trata, por lo tanto, de alcanzar un nivel perfecto de participación, sino tornarla eficaz para los propósitos de la vida escolar.
- Definir áreas de intervención en las que la participación de los padres y de la comunidad puede ser más eficaz, en especial, las áreas de gestión escolar, en las cuales se deciden aspectos relativos a la misión, objetivos y directrices del proyecto político-pedagógico de la escuela.
- Ofrecer a los consejos información básica y estratégica, sólida y confiable, sobre todos los aspectos de la vida de la escuela, estrategia indispensable para mejorar la calidad de las decisiones tomadas en estas instancias de participación escolar.

[18] Según López (2005), participan habitualmente de los Consejos los padres que reúnen algunas de las siguientes características: mayor afinidad con los asuntos educacionales; más poder de liderazgo; más notoriedad en la región o en el municipio; mejor trato con autoridades, en el área de la educación o fuera de ella, o con políticos, entre otros.

- Establecer canales eficientes de comunicación con los padres y la sociedad en general, tanto para captar sus demandas y opiniones, como para divulgar las decisiones que están siendo tomadas.
- Evaluar el impacto de los Consejos Escolares en el mejoramiento de la calidad de la educación y en otros aspectos que, en principio, no figuraban entre los objetivos de las instituciones que estimulaban la participación escolar.
- Profundizar estudios sobre procesos y resultados de escuelas con autonomía financiera, en especial en lo que dice respecto a la contratación de personal, seguimiento y concesión de estímulos y sanciones.
- Divulgar sistemáticamente las experiencias exitosas que se destaquen y comprueben el impacto de la participación en el mejoramiento de la calidad de la educación en la población en general, y en encuentros entre escuelas y profesionales de la educación, en particular.
- Fortalecer el papel del director, cuya actuación ha sido fundamental para catalizar los procesos de participación y autonomía escolar. Fortalecer, en este caso, no significa retroceder en el proceso de democratización de las relaciones escolares, pero sí calificar el proceso de selección y de formación continua de los directores, con opciones coherentes en el liderazgo pedagógico y administrativo demandado por la gestión compartida y participativa.

IV. El liderazgo del director: variable estratégica para el cambio

Construir una escuela que apuesta por la autonomía de profesores y alumnos, abierta a la participación de la comunidad y que mantiene el foco en el mejoramiento del aprendizaje, es tarea que demanda nuevos conocimientos, actitudes y valores. En la práctica, este desafío exige la adopción de una nueva forma de pensar la organización y el aprendizaje. En general, en las escuelas que están consiguiendo vencer este desafío, el liderazgo del director se ha revelado fundamental.

¿Director o gestor de la escuela? En Brasil, la expresión gestión escolar[19] comenzó a ganar cuerpo recientemente, asociada al fortalecimiento de la democratización del proceso pedagógico, la participación responsable de todos en las decisiones y en su realización mediante un compromiso colectivo con

[19] En el caso de Brasil, la expresión «gestión educacional» pasó a ser utilizada en lugar de «administración educacional». Más que una sustitución de naturaleza semántica, se trataba de ampliar el sentido de la administración educacional, preconizando la necesaria interacción entre aspectos administrativos y pedagógicos de la institución escolar.

resultados educacionales cada vez más efectivos y significativos (Lück 2001). Una rápida retrospectiva de las acciones de capacitación ofrece informaciones interesantes sobre el cambio de expectativas en relación a este profesional.

En la década de 1980, las acciones de capacitación estaban prioritariamente orientadas al mejoramiento de la competencia didáctico-pedagógica de profesores y coordinadores, principalmente para los cursos iniciales de la enseñanza fundamental. El director de escuela debía actuar como un líder democrático y crear las condiciones ideales de mayor participación de la comunidad en la escuela, garantizando la planificación participativa, a pesar de que estas habilidades no fueran dispuestas como contenidos obligatorios en su formación continua.

Durante los años noventa, con el respaldo de varias investigaciones, la actuación del director pasó a ser percibida como fundamental para el mejoramiento del desempeño de la escuela. A este respecto, Neubauer y Cruz (2006) afirman que surge, en este período, la demanda por un nuevo perfil de gestor/director capaz de estimular la construcción colectiva de un proyecto pedagógico que establezca las opciones y estrategias más adecuadas para que la elección alcance la necesaria calidad, es decir, garantice el dominio de un conjunto de habilidades y competencias a todos sus alumnos.

En este sentido, se desarrollaron en Brasil durante la última década innumerables programas de capacitación de directores a través de las diferentes instancias de la administración pública, buscando ofrecerles instrumentos para desarrollar, en sociedad con la comunidad escolar, el proyecto pedagógico de la escuela sobre la base de los resultados de la evaluación de rendimiento y otros indicadores de desempeño.[20] En otras palabras, el director y el equipo escolar debían ser capaces de desarrollar un plan de acción y definir estrategias de corto, mediano y largo plazo, para garantizar el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos y de otros indicadores del desempeño.

Además del área pública, varias fundaciones e institutos privados involucrados con la educación –con o sin fines de lucro, ligados o no a grupos empresariales– pasaron, recientemente, a estimular y a desarrollar programas y materiales para la capacitación de directores.[21]

---

[20] Pro-Gestión (2000), organizado por el Consejo Nacional de Secretarios de la Educación y ofrecido para todas las secretarías estatales de Educación de Brasil; Circuito Gestión (1998) organizado por la Secretaría Estatal de Educación de Sao Paulo; Cómo elaborar el PDE (1999), de autoría del Ministerio de Educación; y Gestión Escolar (1997), elaborado por la Fundación Luiz Eduardo Magalhaes, entre otros.

[21] En Brasil, entre estos programas se incluyen los siguientes: «Curso-gestión para el éxito escolar (2003) y «Oficio del gestor» (2006), desarrollados por el Instituto Protagonistas; «Escuela que vale, material para director» (2005), elaborado por el CEDAC; y «Libro del director: espacios y personas» (2002), realizado por el CENPEC.

Finalmente, es necesario recordar que en las últimas décadas, el proceso de selección de directores de las escuelas brasileñas pasó por innumerables alteraciones, en función del argumento de que la modalidad de selección –elección, concurso o indicación política– podría ser un factor crucial para la democratización de las relaciones escolares y, en consecuencia, para el mejoramiento de la calidad de la educación. La elección de directores, por ejemplo, que no existía en los años ochenta, ocurre actualmente en 14 estados brasileños. Conviven en Brasil, por lo tanto, varias formas y propuestas de acceso a la gestión de las escuelas públicas, siendo las de mayor presencia, las que se presentan en el Cuadro Nº 2 a continuación:

Cuadro Nº 2

MODALIDADES DE SELECCIÓN E INGRESO DE DIRECTORES EN BRASIL

<table>
<tr><th colspan="2">Modalidad de selección / ingreso</th><th>Descripción</th></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="4">El director es nombrado por los poderes públicos</td><td>• Situación que ocurre en escuelas estatales de ocho estados de la federación y también en buena parte de las escuelas municipales, gerenciadas por las prefecturas municipales.</td></tr>
<tr><td>• Fundamento: prerrogativa del gestor público en el nombramiento del director, un cargo de confianza de la administración pública.</td></tr>
<tr><td>• Criterios: políticos, en la mayoría de las veces; en pocos casos, combinación con criterios técnicos.</td></tr>
<tr><td>• Posibles resultados: el director no cuenta con el respaldo de la comunidad escolar; fuerte ingerencia en la gestión escolar.</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="3">El director es aprobado en concurso público sobre la base de pruebas y títulos</td><td>• Situación que ocurre en escuelas estatales de cuatro estados y en el Distrito Federal.</td></tr>
<tr><td>• Fundamentos: los planes de carrera prevén la posibilidad de acceso para niveles de supervisores, mediante acceso (cuando el candidato pertenece al sistema) o ingreso (cuando el candidato actúa en otro sistema). El ejercicio del cargo demanda conocimientos pedagógicos y técnicos (en el área de gestión escolar) –principio de la competencia técnica.</td></tr>
<tr><td>• Posibles resultados: la dirección se torna un cargo vitalicio.</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Elección directa</td><td rowspan="2">Presentación previa de propuesta</td><td>• Situación que ocurre en tres estados brasileños.</td></tr>
<tr><td>• Fundamentos: se respeta la voluntad de la comunidad escolar, sin dejar de exigir la necesaria competencia pedagógica.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Sin presentación de propuesta</td><td>• Situación que ocurre en 11 estados brasileños.</td></tr>
<tr><td>• Fundamentos: se respeta la voluntad de la comunidad escolar, sin dejar de exigir la necesaria competencia pedagógica.</td></tr>
</table>

Fuente: Cuaderno 5. Gestión democrática y la elección de directores, http://portal.mec.gov.br/seb

Analizando varias investigaciones sobre selección de directores, Krawczyk y Vieira (2006) afirman que los resultados parecen indicar que el proceso de selección no ha causado el impacto esperado, y que el aumento de la legitimidad del mismo no devino en un mejoramiento de la calidad ni en innovaciones en la gestión escolar. Por otro lado, los autores consideran que «en los que prevalecía el clientelismo y el patrimonialismo, la implantación de la elección

para director fue reconocida como un avance en el esfuerzo de superación de este comportamiento histórico, aunque, en algunos casos, tales conductas hayan continuado reproduciéndose por medio de comportamientos populistas y corporativistas».

V. Evaluación y responsabilización: una relación conflictiva

A partir de la década de 1980, la evaluación pasó a ser considerada un importante instrumento de apoyo a la reflexión pedagógica de la escuela y del profesor. Bajo el punto de vista de la gestión de la escuela, ella cumplía el objetivo de auxiliar al equipo escolar en la tarea de realizar un diagnóstico preciso del rendimiento de los alumnos, diagnóstico tomado como referencia para orientar los cambios necesarios a la adecuación de los tiempos y ambientes de aprendizaje y a la capacitación de sus profesores. Como diría Perrenoud (2000), una evaluación formativa que posibilitaría a las escuelas desarrollar, en la medida de lo posible y de la forma más competente, una pedagogía diferenciada para sus alumnos.

En la segunda mitad de la década de 1990, la discusión sobre lo que hacer con los resultados de la evaluación tomó otro rumbo y el énfasis fue cada vez mayor en el uso de la evaluación como instrumento de rendición de cuentas y responsabilización para premiar o castigar (Meade y Gershberg 2006).

En general, los sistemas de responsabilización que vienen siendo implantados combinan las siguientes condiciones: la decisión, por parte de los sistemas, de divulgar resultados relativos al desempeño de las escuelas; la aplicación de pruebas patronizadas que generen informaciones sobre este desempeño; la definición de criterios para clasificar escuelas a partir de los resultados obtenidos en las pruebas aplicadas (o en otros procedimientos de evaluación) y, finalmente, la definición de criterios para la aplicación de incentivos o sanciones de acuerdo con los patrones establecidos (Brooke 2006).[22]

En América Latina, cuando se examina la esencia de las reformas educacionales en los últimos 20 años, se verifica que la combinación de estos dos elementos ocurre en algunos países (Grindle 2004). Mientras tanto, la llamada responsabilización con pérdidas de privilegios y castigos, presente en la literatura educacional, prácticamente no ha ocurrido, con la excepción de Nicaragua

[22] Hay otras estrategias más tradicionales de responsabilización: en la burocracia, los profesionales de la educación son responsabilizados del cumplimiento de las leyes que rigen su actuación y el funcionamiento de las escuelas; en la responsabilización profesional, ellos son responsabilizados de acuerdo con los criterios o patrones que rigen su actuación cuando estos existen. (Brooke 2006).

y El Salvador, cuyas escuelas autónomas tienen poder de contratación y despido de los cuadros pedagógicos y administrativos de las escuelas.

En Brasil, el énfasis puesto en la última década al papel del gestor como líder estratégico para la eficiencia y eficacia de la escuela y la responsabilización de la unidad escolar, basado en los resultados obtenidos, terminó por estimular experiencias de pago de bonos, premiación de profesores y/o directores por el desempeño de sus alumnos o de sus escuelas.[23]

1. Experiencias brasileñas: premiación como estímulo a la responsabilización

La premiación de escuelas, equipos pedagógicos o profesores fue el sistema más utilizado por los sistemas públicos brasileños en la última década para estimular la responsabilización. Veamos, a continuación, algunas de estas experiencias:

Boletín de la Escuela: Paraná

La experiencia del estado de Paraná –Programa Boletín de la Escuela– se diferencia de las demás por no involucrar el pago de gratificaciones u otras ventajas para las escuelas mejor colocadas. Así, este programa, iniciado en 2000 e interrumpido en 2003 con el cambio en la administración estatal, partía del presupuesto de que mantener a los padres informados sobre los resultados de las escuelas generaría mecanismos de presión y de responsabilización de las mismas.

El Boletín Escolar contenía tres bloques de información: en el primero, se presentaban los resultados de las evaluaciones externas en Matemática y Portugués para los cursos de 4º y 8º, la media de la escuela, las medias de las demás escuelas del municipio y las medias generales del estado.[24] En 2002, el Boletín introdujo la siguiente innovación: presentó el nivel de desempeño esperado para cada escuela a partir del nivel socioeconómico de sus alumnos. En el segundo bloque de informaciones, se registraban las tasas de aprobación, reprobación y abandono de la escuela, comparadas con las de las escuelas del

[23] En Brasil, entre otras, se citan las siguientes experiencias de premiación de escuelas y gestores: Premio Gestión Escolar, promovido por el CONSED, con inicio en 1997; Bonos por desempeño, a partir del 2000, en las redes estatales de Sao Paulo, Rio de Janeiro y Ceará; Profesor Nota 10, iniciado en 1998 por la Fundación Víctor Civita, con la premiación de profesores con prácticas destacadas.

[24] Los promedios fueron presentados en una escala con cuatro niveles de desempeño, cada uno de ellos traducidos en términos de competencia, en Matemática y Portugués, asociados a cada nivel.

mismo municipio y la media del estado. En el tercer bloque, se presentaban las evaluaciones de alumnos, padres y director, a partir de respuestas de estos segmentos a algunos cuestionarios. A cada año de vigencia del programa se imprimían copias de estos boletines que eran enviadas a los padres, profesores y escuelas.

Premio Escuela del Nuevo Milenio: Ceará

En el estado de Ceará, en 2001, se estableció el premio Escuela del Nuevo Milenio-Educación Básica de Calidad, sobre la base de los resultados de la evaluación de desempeño de alumnos de 4º y 8º grados, cuya promedio se transformó en indicador de la calidad de la escuela.

Se estableció un premio (bono) para las 100 escuelas que obtuvieran los mejores promedios, descartando aquellos inferiores a cinco, en una escala que iba hasta diez. Todos los miembros del equipo escolar recibían un premio financiero. Las premiaciones se realizaron solamente hasta el año 2003.

Programa Nueva Escuela: Rio de Janeiro

En el estado de Rio de Janeiro, el Programa Nueva Escuela, creado en 2000, tenía previsto el pago de gratificaciones a los equipos escolares de escuelas exitosas. En 2000 se evaluaron a alumnos de 3º y 6º grados de enseñanza básica y del 1º grado de enseñanza media; en 2001, 4º y 7º grados de la enseñanza básica y el primer curso de enseñanza media, en la expectativa de continuidad de un estudio longitudinal que permitiría calcular el valor agregado de cada escuela.

Mientras tanto, en 2002, los alumnos no fueron evaluados y, en 2003, sí se evaluaron, atendiendo los grados 4º y 8º de la enseñanza básica y el 3º grado de la enseñanza media. En 2004, las escuelas pasaron a ser evaluadas según los siguientes criterios: desempeño de los alumnos en las pruebas externas; flujo escolar (tasas de evasión escolar); gestión escolar (capacidad de la escuela de rendir cuentas sin error y en los plazos previstos, y grado de participación de la comunidad); asiduidad de los profesores y otros servidores y; respecto a las acciones de las escuelas para combatir la evasión. A pesar de las duras críticas del magisterio y de las innumerables acciones judiciales contra el gobierno estatal y la Secretaría Estatal de Educación, el programa tuvo continuidad durante 2005 y 2006, siendo suspendido en 2007.

Programa Escuela de Cara Nueva: Sao Paulo

En el estado de Sao Paulo, a fines de 2000, la Secretaría Estatal de Educación instituyó, como parte del Programa Escuela de Cara Nueva, un bono para dirigentes y supervisores de las directorías regionales de Enseñanza,[25] así como para directores, vicedirectores, coordinadores, pedagogos y profesores de escuelas. La concesión de este bono se basó en criterios que combinaron los resultados de desempeño de los alumnos en las pruebas de Lengua Portuguesa y Matemática, aplicadas por el Sistema de Evaluación y Rendimiento Escolar (SARESP), tasa de evasión y reprobación de los alumnos y la frecuencia de los diferentes profesionales. En el caso de las directorías regionales de Enseñanza, los criterios utilizados fueron los índices del conjunto de las escuelas bajo su jurisdicción, así combinados: resultados de desempeño en el SARESP, tasas de evasión escolar, promedio de frecuencia de los profesores en las escuelas y frecuencia de los gestores (dirigentes) y de los supervisores de la enseñanza. En el caso de los directores de las escuelas se utilizaron estos mismos criterios, tomando como referencia los resultados de su misma escuela. En el caso de los profesores, se atribuyó un bono escalonado cuyo valor aumentaba a medida que disminuía el número de faltas de estos profesionales.

En 2001 y 2002, se pagó nuevamente el bono, utilizándose prácticamente los mismos criterios. En este último año, los funcionarios del cuadro de apoyo escolar y de servidores también recibieron un bono con el valor fijo, sin tomar en cuenta el desempeño de las escuelas. Hasta 2006, el pago del bono no fue interrumpido, pero los criterios sufrieron alteraciones que muchas veces perjudicaron el carácter de premiación por responsabilización, inicialmente propuesto. En 2008, la Secretaría de Educación nuevamente puso énfasis en el pago del bono al rendimiento escolar, permanencia del alumno en la escuela y el no ausentismo de los profesores, aumentando así la responsabilización de la unidad escolar y de los organismos intermediarios (directorías regionales) por el éxito de los alumnos.

[25] Las directorías regionales de Enseñanza son organismos descentralizados que coordinan y supervisan las actividades realizadas en las escuelas estatales bajo su jurisdicción; prestan asistencia y fiscalizan las condiciones de funcionamiento de las escuelas municipales y particulares (de enseñanza infantil a media, inclusive enseñanza suplementaria).

2. Algunas reflexiones sobre la problemática de la responsabilización

Las acciones de responsabilización han provocado en los diferentes países una fuerte resistencia de entidades corporativas docentes. En los estados de Sao Paulo y Rio de Janeiro, la premiación por bono ha llevado a las entidades a cuestionar los criterios utilizados, como por ejemplo: el ausentismo de los profesionales de la escuela, la no incorporación de bono al piso salarial e, incluso, el hecho de que los inactivos fueran excluidos de este pago. A estos se suma un argumento usado en otros países respecto a que la escuela no puede ser responsabilizada por sus resultados si el Estado, a través de los ministerios y secretarías de Educación, no garantiza las condiciones indispensables para un trabajo de calidad (Brooke 2006).

Los estudios y experiencias de evaluación con responsabilización, inclusive los que usan únicamente la premiación, han sido poco diseminados en Brasil como consecuencia de:

- Una noción incipiente sobre la importancia del uso de los resultados del aprendizaje cognitivo y la evaluación del desempeño de los alumnos como pieza fundamental de políticas de mejoramiento de la calidad educacional a mediano y largo plazo.
- Las carreras del magisterio que al asegurar a los docentes y demás funcionarios una cantidad significativa de faltas abonadas, dan a las políticas que utilizan criterios de frecuencia para combatir el ausentismo un carácter de incumplimiento a un derecho adquirido.

Es necesario, por lo tanto, establecer con urgencia un nuevo y más amplio consenso sobre la responsabilización, indicadores de calidad en la educación y estrategias viables para resolver el problema del número excesivo de ausencias de los profesores y funcionarios de las escuelas.

Finalmente, existen fuertes evidencias de que un punto común en las experiencias escolares que consiguen mejorar el desempeño de los alumnos es la garantía o el aumento del tiempo escolar, fuera y dentro de la escuela, una situación incompatible con el actual ausentismo docente.

- La indefinición sobre el papel y la responsabilización tanto de los organismos intermediarios como de los ministerios y secretarías de Educación en el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación, ya que el discurso actual ha sido el de responsabilizar únicamente a directores y profesores por el desempeño insuficiente de las escuelas y de los alumnos en pruebas nacionales o locales.

En efecto, la postura política de responsabilizar y exigir rendición de cuentas a los niveles intermedios del poder y del mismo Ejecutivo en el mando difícilmente ocurre, lo que demuestra la falta de compromiso con el efectivo mejoramiento de la calidad de la educación.

¿Cuál es la responsabilidad de estos escalones para resolver desafíos como el de las ausencis de los profesores? Un hecho reciente ocurrido en Sao Paulo reveló la dificultad e impopularidad que el Legislativo y Ejecutivo enfrentan al asumir sus funciones de responsabilización. En abril de 2008, la Asamblea Legislativa paulista votó una nueva norma legal,[26] sancionada por el gobernador, restringiendo a seis el número de ausencias abonadas de los servidores públicos, únicamente por motivos de salud, cantidad esta que antes era irrestricta. En tanto el Sindicado de los Profesores, contrario a esta medida, se manifestó en la plaza pública quemando libros y manuales de orientación pedagógica para profesores y alumnos, elaborados por la actual administración de la Secretaria de Educación.

La sociedad civil y los medios de comunicación, por otro lado, se mantuvieron al margen y no se manifestaron en esta materia tan importante para el mejoramiento de la calidad de la educación.

Mientras tanto, en la medida en que las escuelas de la mayoría de los países de América Latina no tienen autonomía para contratar y despedir a sus profesionales, el Ejecutivo y el Legislativo necesitan ser requeridos y responsabilizados en las áreas de su competencia por la sociedad civil, pues les corresponde a ellos:

- Crear una política de personal diferenciada, con sanciones y estímulos significativos (bonificaciones, financiamiento habitacional especial, puntuación diferencial para efectos de jubilación, etc.), que estimule, inclusive, a los profesores y directores más capacitados, a mantenerse en las escuelas, principalmente en las que reciben a los niños más pobres, así como aquellas con las mayores dificultades de aprendizaje.
- Establecer criterios claros y efectivos de premiación para las escuelas que presenten las mejores ganancias agregadas en un determinado período de tiempo, lo que ciertamente las incentivará a innovar en sus prácticas pedagógicas y a comprometerse con el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos.

[26] Ley Complementaria 1041/2008 publicada por el Diario Oficial del Estado (D.O.E), el 17 de abril de 2008, Sección I y II. Sao Paulo, Imprenta Oficial del Gobierno del Estado de Sao Paulo.

- Utilizar los resultados de la evaluación de las escuelas para orientar las tomas de decisiones en políticas públicas, principalmente en lo que se refiere a los programas de apoyo y formación continúa del magisterio, en función de los problemas de rendimiento escolar identificados, priorizando las escuelas con las evaluaciones más negativas.

Conclusión

Este artículo tuvo como objetivo analizar el impacto de los cambios ocurridos en la autonomía y en la participación de la comunidad en la gestión de la escuela, como parte de la política de descentralización emprendida por el gobierno brasileño a partir de la década de 1980.

Según se constató, no hay cómo retroceder –la descentralización es una realidad en América Latina– y si, de un lado, amplió considerablemente los niveles de autonomía y participación en las escuelas públicas, de otro, no siempre garantizó el aprendizaje exitoso para todos.

En el transcurso de este artículo, al tratar los diferentes aspectos de la descentralización, las conclusiones y reflexiones ya fueron presentadas; sin embargo, vale destacar todavía algunos presupuestos básicos que necesitan estar presentes para que la participación derive en el mejoramiento de la calidad de la educación:

- Integración y sinergia entre las diversas políticas públicas para el incremento efectivo de la participación en el ámbito de la gestión general de la educación y de la gestión de las escuelas. En otras palabras, es necesario que los sistemas educacionales estén decididos a promover la participación en las comunidades y en las escuelas, y creen mecanismos claros y específicos de transferencia de poder y de recursos, pasando y superando el plano de las intenciones al plano de la acción.
- Estructuración de cursos de formación de profesores y gestores educacionales de modo de fortalecer en estos profesionales de la educación el compromiso con la participación y el dominio del conocimiento y actitudes favorables a la práctica de una gestión escolar democrática.
- Oferta sistemática de información y modalidades de capacitación a la población, en general, sobre temas relacionados con la gestión escolar, para tornarla lo suficientemente clara respecto a las cuestiones educacionales. No hay duda de que la información y la presión de la sociedad civil son

elementos fundamentales para que el sistema educativo dé respuestas más efectivas a las necesidades de los ciudadanos.[27]

- Implantación de sistemas de evaluación que permitan verificar el desempeño escolar, la calidad de la educación y el impacto real de las políticas educacionales. Es fundamental estimular el fortalecimiento de una cultura de transparencia, de información a la población sobre los resultados de las evaluaciones y de rendición de cuentas, no siempre presente en los sistemas educacionales.[28]

Finalmente, cabe recordar que la descentralización en sí misma no lleva a un aumento general en la responsabilización de los actores involucrados. Por lo tanto, para asegurar éxito en las reformas de descentralización es necesario capacitar agentes locales para que puedan desempeñar sus nuevas responsabilidades administrativas, evaluadoras y financieras, y así enfrentar y modelar el clientelismo a nivel estatal, municipal y en las mismas escuelas (Meade y Gershberg 2006).

Referencias

Arcia, G., Pallais, E. P. y J. R. Laguna (2004). «Otro vistazo a la autonomía escolar de Nicaragua: aceptación y percepción en 2004. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes-Republica de Nicaragua.

Barros, R. P. y R. S. Mendonça (1998). «The Impact of Three Institutional Innovations in Brazilian Education.» In W. D. Savedoff (org.), *Organization Matters-Agency Problems in Health and Education in Latin America*. Washington: IADB.

Borden, A. M. (2006). «Los directores de escuela: ¿líderes de cambio o sujetos a cambio?» Seminario Fortalecimiento de la gestión escolar para el éxito de esquemas educativos descentralizados, Guatemala, febrero.

Brooke, N. (2006). *O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil*. *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas. Vol. 36, Nº. 128:377-401.

Carnoy, M. y S.Loeb (2004). «A Responsabilidade externa tem efeito nos indicadores educacionais dos alunos? Uma análise entre os estados dos EUA.» PREAL, Documento Nº 29, abril de 2004.

[27] En Brasil, hay innumerables iniciativas de organizaciones no gubernamentales cuya propuesta es aumentar el nivel de información sobre la educación. Es el caso, por ejemplo, de la Cartilla «Derechos del Estudiante», elaborado por la ONG Protagonistas (www.protagonistes.org.br), con el objetivo de garantizar a los padres y alumnos información y conocimientos sobre sus derechos, deberes y canales de participación para el mejoramiento de la Escuela Pública.

[28] En países en los cuales la educación pública es gratuita, no es extraña la imagen de que la cuenta la paga «el gobierno». Destruir esta imagen, de tal forma que se tenga claridad de que los servicios educacionales son pagados por los ciudadanos, es una etapa esencial cuando se quiere que la misma población fiscalice la prestación de servicios en esta área.

CEDAC (2002). *Livro do Diretor: espaços & pessoas*. São Paulo: CEDAC/MEC.

CEPAL-UNESCO (2005). *Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-UNESCO.

—— (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL-UNESCO.

CERCA/Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centro América (2006). «Reporte Escolar: comunidades informadas crean calidad.» AED/Academy for Educational Development; USAID Del Pueblo de los Estados Unidos de América.

——. (2004). «Estudio cualitativo sobre la participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en cinco países latinoamericanos-Informe consolidada regional.» AED/Academy for Educational Development-USAID Del Pueblo de los Estados Unidos de América.

Cox, C. (1997). «A reforma da educação chilena: contexto, conteúdos, implantação.» Preal (Partnership for Educational Revitalization in the Americas), Documento Nº.8, agosto, Brasilia.

Espínola, V. (2006). «Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva.» Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo-División de Programas Sociales, abril.

Gardner, D. P. et al. (1983). *A Nation at Risk the Imperative for Educational* Re*form. An Open Letter to the American People. A Report to the Nation and the Scretary of Education*. Washington: National Commission on Excellence in Education, Superintendent of Documents, Government Printing Office.

Grindle, M. (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform* Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Groppello, E. D. (1999). «Los modelos de descentralización educativa en América Latina.» *Revista de La CEPAL*, Nº 68, agosto.

Kaufman, R. R.y J. M. Nelson (2005). «Las políticas de la Reforma Educativa: comparación entre naciones.» GDyA/PREAL, agosto.

King, E. M., Özler, B., and L. Rawlings (2006). *Nicaragua's School Autonomy Reform: Fact or Fiction?* World Bank Project: «Impact Evaluation of Education Projects Involving Decentralization and Privatization», Support Budget (RPO Nº 679-18).

Krawczyk, N. R., and V. L. Vieira (2007). «Homogeneity and Heterogeneity on Education Systems in Argentine, Brazil, Chile and Mexico.» *Cadernos Pesquisa* Vol. 36, Nº 129. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000300009&lng=en&nrm=iso>. [1 agosto, 2007]

López, M. (2005). «Una revisión a la participación escolar en América Latina.» PREAL, Documento de Trabajo Nº 35, Washington D.C.-Santiago.

——. (2001). «Pluralidad en la manera de hacer política educativa: reforma de descentralización.» Fundación Corona. Colombia.

Lück, H., Siqueira de Freitas, K. S. y R. Girling (2002). A *escola participativa – o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro: DP&A.

Meade. B. y A. Gershberg (2006). «*Accountability* de la reforma educativa en América Latina: ¿cómo puede o no la descentalización aumentar la *accountability*?» PREAL/GDyA, mar.

MEC/SEB. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Disponible en: http://portal.mec.gov.br/seb.

Mello, G. N.y R. Neubauer da Silva (1995). «Mudanças nos padrões de gestão educacional no contexto da reforma do Estado: análise de doze estudos de caso.» In Xavier Antonio Carlos da R., G. Mello, J. Amaral Sobrinho, Rose Neubauer da Silva (eds.). *Gestão esducacional: experiências inivadoras*. Brasília : IPEA,Série IPEA Nº 147.

Mello, G. N. de y R. Neubauer da Silva (1994). «Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil. «*Estudos em Avaliação Educacional*, FCC, Nº 10:7-45.

MEC. Secretaria de Educação Básica (2007). *Caderno 5: Gestão democrática e a escolha de diretores*. Brasília, DF : MEC. Disponible en http://portal.mec.gov.br.

Morduchowicz, A. (2006). «La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina.» PREAL/GDyA, Buenos Aires, abril.

Neubauer, R. (1999) *La gestión educativa em el Estado de San Pablo, Brasil*. In UNESCO, «La gestión: en busca del sujeto», Seminário internacional: «Reformas de la gestión de los sistemas educativos en la década de los noventa», Santiago, Chile.

Neubauer, R. y N. Cruz (2006). «Fortalecimento da autonomia da escola e gestão de recursos: algumas experiências brasileiras.» PREAL/FGyA/COSPAE, Panamá.

——. (1996). «Política Educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão.» In: Afonso, Rui de B. A. y P. L. B Silva (orgs.), *Federalismo no Brasil-Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP.

Ornellas, C. (2003). «Las bases del federalismo y la descentralización en educación.» Departamento de Educación y Comunicación-Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México, DF. Vol. 5, Nº 1.

Paes de Barros, R. E. y R. Mendoza (1998). «El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasilera.» En W. Savedoff, *La organización hace la diferencia. Educación y salud en América Latina*. Washington D.C.: BID.

Paro, V. H. (1996). *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus.

Peña Borrero, M. (2005). *Aprendizajes sobre gestión educativa*. Colombia: Fundación Empresarios por la Educación.

Perrenoud, P. (2000). *Pedagogia Diferenciada: das Intenções à Ação*.Artmed.

Secretaria de Estado da Eucação de São Paulo (2002). «A municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo: o sucesso e o processo. A história de uma política educacional que deu certo – 1995/2002.» Governo do Estado de São Paulo, marzo.

——. (1998). *Gestão Municipal-Subsídios para a organização da rede de ensino fundamental nos municípios*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo-FUNDAP

——. (1997). *Descentralização e reformas no Ensino Fundamental*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo-FUNDAP.

Winkler, D. R. (2004). «Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanaza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina.» Texto presentado en Seminario de Alto Nivel CEPAL-UNESCO: «Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe. ¿Vamos por un buen camino? San Juan, Puerto Rico, junio.

Anexos

Anexo I
Iniciativas de reformas educacionales en América Latina*

País	*Año*	*Esencia de Reforma*	*Grado de Implementación***
Argentina	1987 1991 1993	Transferencias de escuelas primarias para provincias Transferencia del nivel secundario y el restante del primario, y de las escuelas vocacionales hacia provincias Ley Nacional de la Educación: responsabilidades de los gobiernos nacional y de las provincias; reforma curricular; evaluación nacional de estudiantes	Alta Alta Moderado
Bolivia	1994	Desarrollo institucional del Ministerio de la Educación Reforma curricular Capacitación y profesionalización de profesores Nuevos patrones y promoción de contratación Enfasis en la educación rural bilingüe y para niñas Consejos escolares Evaluación nacional de estudiantes	Moderado Moderado Moderado
Brasil Fechas variadas por estados	1980s-1993 1990s 1983-1993 1988 1991 1993	Autonomía financiera de las escuelas Democratización de la selección de los directores de las escuelas (elección) Consejos escolares Evaluación nacional de los estudiantes Autonomía a los sistemas municipales de educación Plan Decenal de la educación nacional	Alta Moderado Moderado Alta Alta Moderado
Chile	1981 1990 1991 1993 1995 1997	Devolución de la responsabilidad administrativa para municipios Sistema de subvención por alumno (*vouchers*) Programa de Reducción de la Pobreza Recentralización de las relaciones de trabajo Mejoramientos pedagógicos Mayor autonomía escolar Incentivos financieros en función del desempeño de la escuela	Alta Alta Alta Alta Moderado Moderado Moderado
Colombia	1989-1993 1994 1996	Descentralización hacia municipios y autonomía de las escuelas La Ley Nacional de la Educación fortalece el papel de las instancias estatales Pagos de incentivo a los profesores	Moderado Moderado Moderado
Costa Rica	1996	Vinculación de 6% del GDP para educación Ampliación de la jornada escolar Pago de los profesores vinculados al desempeño	Moderado Alta Moderado
República Dominicana	1997	Ley Nacional de Educación: descentralización/participación de la comunidad; reforma curricular; capacitación de profesor/director de escuela; evaluación nacional de estudiantes	Moderado
Ecuador	1996 1998	Nueva estructura para educación básica Nuevo modelo de pedagogía Descentralización Consejo de Padres Evaluación del profesor Subsidios a las familias	Moderado Bajo Bajo Bajo Bajo Pendiente

País	*Año*	*Esencia de Reforma*	*Grado de Implementación***
El Salvador	1991	Descentralización de las escuelas rurales, consejos comunitarios, autonomía de la escuela Ley Nacional de la Educación Carrera de los profesores	Moderado Moderado Bajo
Guatemala	1991 1993 1994	Ley Nacional de la Educación Desarrollo de programa nacional de educación Infra-estructura y libros textos Consejo de Padres Descentralización	Bajo Moderado ?
Honduras	1995 1996	Descentralización Ley Nacional de la Educación Plan Nacional de mejoramiento de la educación	? Bajo Bajo
México	1992	Descentralización para los estados Consejo de Padres Carrera progresiva para profesores Reforma curricular	Alta Moderado/bajo Moderado
Nicaragua	1991 1993	Consejo de Padres Reforma curricular (libros textos) Autonomía de la escuela	Moderado Alta Moderado
Panamá	1997	Consejos escolares regionales y locales	Moderado
Peru	1992	Descentralización para consejos municipales Consejo municipal administra las relaciones de trabajo Sistema de becas (*vouchers*) Evaluación nacional de estudiantes	Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente
Uruguay	1995	Expansión de la escolaridad Capacitación de profesores Reforma curricular	Moderado Moderado Moderado
Venezuela	1989 1990	Descentralización hacia los estados Carrera del profesor Fondos públicos para educación particular	Bajo Moderado Alta

Fuente: Table 1.2, Grindle (2004:9-10).

- La tabla incluye reformas significativas que propusieron introducir cambios relevantes en los sistemas educacionales, así como las que fueron prácticamente simbólicas. La inclusión en la tabla no implica la implementación exitosa de la reforma.
- El grado de implementación es una estimativa de cómo la reforma ocurría en la práctica al final de la década. No se refiere al mejoramiento de la calidad de la enseñanza que el cambio pueda haber ocasionado.

Anexo II
Mapeo de las acciones realizadas por los Consejos Escolares, según área de actuación

Área de actuación	*País*	*Naturaleza de la acción*
Gestión institucional	Bolivia	Orienta las demandas y expectativas de la comunidad sobre la escuela y sus necesidades de aprendizaje.
		Aprueba la formulación y supervisa la ejecución del proyecto educativo.
		Firma el balance final de rendición de cuentas, elaborado por el director, con el representante de los profesores.
	Brasil	Participa de la formulación del proyecto pedagógico de la escuela.
	Colombia	Toma decisiones que definen el funcionamiento de la escuela.
		Participa de la formulación y de la evaluación del proyecto institucional y del proyecto pedagógico de la escuela y los somete a la aprobación de la Secretaria Territorial de Educación.
		Establece premios y sanciones, buscando el buen desempeño académico y social del alumno.
		Estimula la creación de asociaciones de padres y de estudiantes.
		Reglamenta los procesos de elección promovidos por la escuela.
Gestión pedagógica	Bolivia	Participa de la supervisión del cumplimiento del calendario escolar.
		Orienta y apoya el desarrollo de actividades curriculares y extracurriculares.
		Define, conjuntamente con el director de la escuela, la adopción de la modalidad bilingüe.
	Brasil	Prácticamente no participa de esta área, según resultados de un estudio en diez escuelas de Ceará.
	Colombia	Aprueba el plan de estudios y el plan anual de actualización académica del personal docente.
		Analiza con el director los resultados de las evaluaciones periódicas de competencias y de las pruebas estatales.
		Supervisa que todos los estudiantes participen de estas pruebas.
		Participa de la elaboración de planos de mejoramiento y de evaluación de los resultados obtenidos.
		Promueve actividades de formación para los padres de familia, a fin de desarrollar estrategias de seguimiento de sus hijos y fomentar la práctica de hábitos de estudio.
		Se hace representar por un padre en la Comisión de Evaluación y promoción de la institución responsable por la promoción de los alumnos al final del año lectivo.
	Guatemala	Define el horario y el calendario escolar.
		Monitorea la frecuencia escolar.
	Honduras	Monitorea la frecuencia y los resultados escolares
		La unidad de coordinación del programa monitorea las políticas y estrategias curriculares.
	Nicaragua	Define el calendario escolar, el horario y la carga horaria por disciplina.
		Elije la metodología a ser adoptada y selecciona algunos textos.
		Establece normas para la evaluación de los alumnos.

Área de actuación	*País*	*Naturaleza de la acción*
Gestión administrativa	Bolivia	Aprueba la formulación y ejecución de las sumas de dinero disponibles para la ejeecución del proyecto educativo.
		Administra aportes extraordinarios y todos los recursos que la escuela recibe.
		Solicita autorización y supervisión del gobierno municipal y de la Asamblea General de Padres para recaudar otros recursos financieros
		Invierte recursos recaudados por iniciativa de la escuela en infraestructura y mobiliario.
		Participa de la supervisión de los profesores.
		Controla la frecuencia y evalúa el desempeño de los directores, profesores y personal administrativo.
		Supervisa el mantenimiento y costo de la infraestructura y del mobiliario.
		Recomienda, para premiación, al docente que haya demostrado el mejor desempeño, observadas las normas vigentes.
	Brasil	Administra recursos transferidos por el nivel federal; también los recursos del nivel estatal en los estados en que esto ocurre.
		Participa de la rendición de cuentas de recursos utilizados en los servicios de mantenimiento, reformas, adquisición de material y capacitación.
	Colombia	Aprueba el presupuesto de recursos recibidos y de gastos de los recursos propios de la escuela y los provenientes de pagos autorizados efectuados por los padres (derechos académicos regulados por el gobierno nacional para los colégios estatales y uso de libros de texto y similares).
		Aprueba el presupuesto y monitorea el Fondo de Servicios Educativos, creado para atender pagos de salarios y tributos sociales del personal (el director es el ordenador de gastos y responde fiscalmente por el uso adecuado de los recursos).
		Es responsable del mantenimiento preventivo de las instalaciones.
		Participa de la evaluación de docentes, directores y personal administrativo de la institución.
	El Salvador	Administra recursos transferidos mensualmente por el Ministerio de Hacienda a través de sus oficinas departamentales: para dotación de la escuela y pago de salarios de docentes y benefícios sociales.
		Selecciona, contrata, paga, supervisa, evalúa y despide a los profesores (contratos por un año, pudiendo ser renovados).
	Guatemala	Administra fondos transferidos trimestralmente por el Ministerio de Finanzas vía PRONADE: cuota fija que incluye pago de docentes y materiales y desayuno para alumnos (normas restrictivas de gasto).
		Administra recursos para la construcción y mantenimiento de la infraestructura.
		Selecciona, contrata, paga, supervisa y despide (contratos de un año).
	Honduras	Administra fondos transferidos trimestralmente por el Ministerio de Hacienda: pago de docentes, adquisición de materiales educativos y mantenimiento de la escuela (normas restrictivas para uso de los recursos).
		Selecciona, contrata, paga, supervisa y despide (contratos de un año).
	Nicaragua	Administra fondos transferidos mensualmente por el Ministerio de Finanzas, inclusive para pago de salarios; es posible incrementar el salario con fondos reunidos por la escuela.
		Decide destino de los recursos aportados con autonomía.
		Busca recursos adicionales, establece las tarifas escolares y administra los fondos para la adquisición de materiales escolares, para construcción y mantenimiento de la infraestructura.
		Contrata y despide a profesores y personal administrativo a través del director.
		Supervisa el desempeño de los docentes y establece incentivos; el salario puede ser aumentado en hasta 25%, sobre la base de las asistencias de profesores y alumnos.

Área de actuación	*País*	*Naturaleza de la acción*
Gestión clima escolar	Colombia	Valoriza las especificidades del mundo rural, integrando elementos del área agrícola y de las festividades locales como una manera de entender la comunidad local y de crear vínculos con la escuela.
		Adopta el manual de convivencia de la institución y actúa como una instancia para resolver conflictos, agotados los procedimientos institucionales.
		Tiene como objetivo mejorar la autoestima y el ambiente de convivencia.
	Bolivia	Integra elementos de bilingüismo y de identidad étnica que compiten para conferir una especificidad propia a las escuelas.
	El Salvador	Favorece el perfeccionamiento del clima escolar mediante el abordaje de temas relacionados con la participación y la democracia.
Gestión de las relaciones de la escuela con el entorno	Bolivia	Promueve la articulación de las organizaciones territoriales de base.
	Colombia	Cuenta con un representante del sector productivo.

Fuente: López (2005).

Anexo III
Atribuciones de los Consejos Escolares de 19 estados brasileños, según normas legales de su funcionamiento

Grandes áreas de actuación	*Función prevista*								*Sin mención*	
	Deliberativa		*Consultiva*		*Fiscal*		*Movilizadora*			
1. Planificación de la escuela	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Plano de acción (anual)	6	33,3	5	27,8	0	0,0	0	0,0	7	38,9
Directrices, metas y prioridades	6	33,3	2	11,1	0	0,0	0	0,0	10	55,6
Calendario escolar	1	5,6	6	33,3	1	5,6	2	11,1	8	44,4
Evaluación desempeño/escuela	2	11,1	6	33,3	2	11,1	2	11,1	6	33,3
Supervisión general	0	0,0	0	0,0	1	5,6	1	5,6	16	88,9
2. Proyecto pedagógico	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Elaboración y aprobación	5	27,8	5	27,8	0	0,0	0	0,0	8	44,4
Ejecución/evaluación	0	0,0	3	16,7	1	5,6	3	16,7	11	61,1
Propuesta curricular	0	0,0	3	16,7	0	0,0	0	0,0	15	83,3
Reglamento escolar	3	16,7	6	33,3	0	0,0	0	0,0	9	50,0
3. Recursos físicos y financieros	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Plan de aplicación de recursos	13	72,2	1	5,6	0	0,0	1	5,6	3	16,7
Prestación de cuentas	0	0,0	0	0,0	0	0,0	12	66,7	6	33,3
Plan de expansión de la escuela	1	5,6	0	0,0	1	5,6	2	11,1	14	77,8
Contratación de servicios	1	5,6	3	16,7	1	5,6	2	11,1	11	61,1
Aceptación de donaciones	4	22,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	77,8
Captación de recursos	0	0,0	0	0,0	2	11,1	0	0,0	16	88,9
Utilización de espacios	3	16,7	1	5,6	0	0,0	0	0,0	14	77,8
Realización de obras	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	22,2	14	77,8
4. Relaciones escuela-comunidad	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Programas interacción escuela/comunidad	2	11,1	2	11,1	5	27,8	0	0,0	9	50,0
Sociedades y convenios	2	11,1	3	16,7	1	5,6	0	0,0	12	66,7
Realización eventos (culturales)	2	11,1	1	5,6	4	22,2	0	0,0	11	61,1
Creación de instituciones auxiliares de la escuela	1	5,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	17	94,4
Fortalecimiento de la escuela	0	0,0	0	0,0	1	5,6	0	0,0	17	94,4
5. Cuestiones administrativas y disciplinarias	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Investigaciones y procesos	1	5,6	2	11,1	1	5,6	0	0,0	14	77,8
Penalidades disciplinarias	2	11,1	2	11,1	0	0,0	0	0,0	14	77,8
Cumplimiento de normas	0	0,0	1	5,6	2	11,1	2	11,1	13	72,2
Práctica probatoria de servidores	1	5,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	17	94,4
Destitución del director	3	16,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15	83,3
Designación/despido del vicedirector	1	5,6	1	5,6	0	0,0	0	0,0	16	88,9
Hoja de pago	0	0,0	0	0,0	1	5,6	0	0,0	17	94,4
Estatuto del magisterio	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	5,6	17	94,4
6. Gestión del Consejo Escolar	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Elaborar reglamento/estatuto	7	38,9	1	5,6	0	0,0	0	0,0	10	55,6
Elegir su presidente	7	38,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	11	61,1
Capacitación de sus miembros	0	0,0	0	0,0	3	16,7	0	0,0	15	83,3
Prestación de cuentas del consejo	0	0,0	1	5,6	0	0,0	0	0,0	17	94,4
Desligamiento miembros CE	0	0,0	4	22,2	0	0,0	0	0,0	14	77,8

Fuente: Consejos Escolares: una estrategia de gestión democrática de la educación pública. Disponible en: http://portal.mec.gov.br/seb